COLEÇÃO
COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

INTERNALIZAÇÃO DE NORMATIVAS DO MERCOSUL NOS ESTADOS PARTES

MARIA ELIZABETH GUIMARÃES TEIXEIRA ROCHA
EDUARDO RIBEIRO GALVÃO
CAROLINA NOGUEIRA LANNES

EDITORA UFRR

INTERNALIZAÇÃO DE NORMATIVAS DO MERCOSUL NOS ESTADOS PARTES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR

Reitora:
Gioconda Santos e Souza Martinez

Vice-Reitor:
Reginaldo Gomes de Oliveira

Pró-Reitora de Graduação:
Fábio Luiz Wankler

EDITORA DA UFRR
Diretor da EDUFRR:
Cezário Paulino Bezerra de Queiroz

CONSELHO EDITORIAL

Alexander Sibajev
Ana Lia Farias Vale
Avery Milton Veríssimo de Carvalho
Cássio Sanguini Sergio
Fábio Luíz Wankler
Guido Nunes Lopes
Gustavo Vargas Cohen
Leonardo Uilan Dall Evedove
Luís Felipe P. de Almeida
Marisa Barbosa Araújo Luna
Rileuda de Sena Rebouças
Rodrigo Schutz Rodrigue

Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana – Av . Cap . Ene Garcez, 2413, Aeroporto - CEP .: 69.304-000. Boa Vista - RR - Brasil
Fone:+55.95.3621-3111 e-mail: editoraufrr@gmail.com

A Editora da UFRR é filiada à:

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR



Volume 11

INTERNALIZAÇÃO DE NORMATIVAS DO MERCOSUL NOS ESTADOS PARTES

MARIA ELIZABETH GUIMARÃES TEIXEIRA ROCHA
EDUARDO RIBEIRO GALVÃO
CAROLINA NOGUEIRA LANNES

BOA VISTA/RR
2014

Copyright © 2014

Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão:
Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha

Capa:
Berto Batalha Machado Carvalho
Tércio Araújo da Silva Neto

Projeto Gráfico e diagramação:
Rita de Cássia de Oliveira Ferreira

Organizadores da Coleção
Elói Martins Senhoras
Maurício Zouein

Conselho Editorial
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Maurício Elias Zouein
Sandra Gomes
Sônia Costa Padilha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

R672i
ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães; Galvão, Eduardo Ribeiro; LANNES, Carolina Nogueira. Internalização de Normativas do Mercosul nos Estados Partes. Boa Vista: Editora da UFRR, 2014. 110.

Coleção Comunicação e Políticas Públicas, v. 11. Organizadores: Elói Martins Senhoras; Maurício Elias Zouein.

ISBN: 978-85-8288-038-8

1 – Mercosul. 2 – Direito Internacional. 3 – Relações Internacionais 4 – Internalização de normativas I. Título. II – Rocha, Maria Elizabeth Guimarães. II – Galvão, Eduardo Ribeiro. III – Lannes, Carolina Nogueira. IV – Série

CDU – 339.923(8)(094)

FICHA CATALOGRÁFICA: BIBLIOTECA CENTRAL DA UFRR

A exatidão das informações, conceitos e opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

EDITORIAL

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), criou a “Coleção Comunicação & Políticas Públicas" com o objetivo de divulgar livros de caráter didático produzidos por pesquisadores da comunidade científica que tenham contribuições nas amplas áreas da comunicação social e das políticas públicas.

O selo “Coleção Comunicação & Políticas Públicas” é voltado para o fomento da produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância científica e didática para atender aos interesses de ensino, pesquisa e extensão da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo.

As publicações incluídas na coleção têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *praxis*, seja na comunicação social, seja nas políticas públicas, e para a consolidação de uma comunidade científica comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates nestas áreas.

Concebida para oferecer um material sem custos aos universitários e ao público interessado, a coleção é editada nos formatos impresso e de livros eletrônicos a fim de propiciar a democratização do conhecimento sobre as relações internacionais *lato sensu* por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein
(Organizadores da Coleção Comunicação & Políticas Públicas)

PREFÁCIO

O MERCOSUL é um dos mais importantes projetos regionais em contínua construção no continente americano, suscetível a avanços e recuos, uma vez que se caracteriza por um acordo de negociações intergovernamentais que visa um processo de integração regional com natureza política, social e econômica de recorrentes aspirações históricas e conseqüentes repercussões jurídicas.

Com base nesta temática de relevante importância internacional, o presente livro foi cuidadosamente produzido com o objetivo de mostrar um profundo e detalhado olhar sobre os procedimentos de internacionalização de normativas no seio do MERCOSUL.

Fruto de uma pesquisa desenvolvida pelos autores, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha, Eduardo Ribeiro Galvão e Carolina Nogueira Lannes, o presente livro traz importantes subsídios para compreender a o direito regional mercosulino e sua complexidade jurídica quanto à internalização de normativas do MERCOSULl nos Estados Partes.

A publicação proporciona um amplo debate sobre o processo de normatização e internalização aos ordenamentos de cada Estado segundo as próprias Leis Magnas, haja vista que o MERCOSUL não

adotou uma estrutura supranacional, sendo esta de caráter intergovernamental.

Os procedimentos da internacionalização das normas são discutidos de forma clara, em uma linguagem didática e, ao mesmo tempo, de uma maneira condensada com base em dados atualizados sobre o direito regional mercosulino, inclusive da Venezuela, que foi o membro mais recente a integrar o bloco regional.

A obra é esclarecedora à medida que traz uma ampla e detalhada sistematização analítica, tanto, sobre a hierárquica jurídica e o ordenamento legal adotado pelo MERCOSUL, quanto, sobre o tratamento constitucional da integração regional pelos Estados Nacionais, por meio de uma discussão estruturada em cinco seções:

(1) As normativas do MERCOSUL; (2) Processo Legislativo das Normativas do MERCOSUL; (3) Incorporação e aplicação das normativas MERCOSUL; (4) Tratamento constitucional da integração nos Estados Partes e o direito do MERCOSUL nas ordens jurídicas nacionais; e, (5) Incorporação de normativas do MERCOSUL no direito brasileiro.

Apresentando-se como um dos trabalhos mais completos sobre esta temática no campo dos estudos jurídicos brasileiros, o livro, que não tem a intenção de esgotar o assunto, acaba indo além do próprio direito internacional e constitucional por meio de um

diálogo com outras áreas que acaba fortalecendo os estudos de integração regional.

Por um lado, o livro oferece relevantes contribuições doutrinárias por meio de um rigoroso estudo da harmonização das cartas políticas com a organização internacional do MERCOSUL, ao avaliar o papel do Direito da Integração Regional frente aos sistemas jurídicos dos Estados Partes.

Por outro lado, no caso brasileiro, a obra se destaca, em especial, porque mostra que algumas vinculações executivas e legiferantes do MERCOSUL dependem da vontade conjunta do Executivo e do Legislativo federais, e outras não necessitam de aprovação do Poder Legislativo, sendo internalizadas diretamente pelo Poder Executivo.

Voltado para um amplo público interessado pelos temas da integração regional do MERCOSUL, o livro se caracteriza como uma leitura indispensável para acadêmicos de graduação e pós-graduação nas grandes áreas das ciências humanas e ciências sociais aplicadas.

Por meio desta leitura, o olhar do cidadão ou do acadêmico poderá se tornar mais aguçado quanto aos mecanismos de integração jurídica no MERCOSUL, permitindo compreender os motivos

críticos da lentidão do seu desenvolvimento e os caminhos tortuosos de avanços e recuos.

Convidamos você leitor para a absorção de uma série de novas informações e conhecimentos, na esperança de que esta publicação seja de grande utilidade científica e social, contribuindo para estabelecer um diálogo maior na sociedade e incitando discussões sobre o Direito Regional no MERCOSUL.

Boa leitura!

Eloisa Maieski Antunes

Coordenadora do Grupo de Pesquisa EXPOFER/CNPq da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Elói Martins Senhoras

Pesquisador do Grupo EXPOFER/CNPq e professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

CAPÍTULO 1 | 19
As normativas do MERCOSUL

CAPÍTULO 2 | 25
Processo legislativo das normativas do MERCOSUL

CAPÍTULO 3 | 31
Incorporação e aplicação das normativas do MERCOSUL

CAPÍTULO 4 | 39
Tratamento constitucional da integração nos Estados Partes e o Direito do MERCOSUL nas ordens jurídicas nacionais

CAPÍTULO 5 | 57
Incorporação de normativas do MERCOSUL no Direito brasileiro

CONCLUSÃO 73

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 89

SOBRE OS AUTORES 101

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A internacionalização do Direito Regional do Mercado Comum do Sul perpassa, necessariamente, pela adoção e eficácia das normas originárias e derivadas do bloco pelos Estados Partes que o compõem, bem assim pelas cláusulas de integração de suas Constituições, mais ou menos permeáveis às determinações legais exógenas. Conceber um conjunto de preceitos comunitários sem efetividade, não apenas revela-se inútil, como descortina a incipiência do processo integracionista. Alicerce jurídico-institucional, a transposição das regras emanadas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL para os ordenamentos estatais é imperiosa para o alcance das obrigações e a coerência sistêmica do bloco. O presente livro analisará, precisamente, o processo legislativo e a internalização das normas derivadas mercosulinas – as Resoluções do Grupo de Mercado Comum – GMC, as Decisões do Conselho do Mercado Comum – CMC, e, as Diretrizes da Câmara de Comércio – CMC, e a sua eficácia *interna corporis,* nas positividades nacionais.

Notório o Tratado de Assunção ter optado pela interestatalidade, fazendo necessária a instauração de procedimento solene, revestido de formalidades próprias, a consubstanciar uma

verdadeira transposição de regras do marco regional para o doméstico.

Questões de ordem constitucional dos Estados Membros serão, portanto, suscitadas porquanto evocam a compatibilidade de suas Leis Magnas com a organização intergovernamental. A fragilidade do sistema reside na ausência de mecanismos legais entre os partícipes do bloco que imponham, de forma cogente, a observância das regras comuns destituídas de aplicabilidade direta, eficácia imediata e efeitos *erga omnes*.

Nesse diapasão, no primeiro tópico, buscar-se-á retratar a concertação no marco do MERCOSUL que optou pela interestatalidade, cenário no qual as decisões necessitam da aquiescência prévia dos países-membros. Por decorrência, abordar-se-á a configuração do ordenamento jurídico mercosulino, autônomo, independente e hierarquicamente escalonado, composto por regras primárias – os Tratados constitutivos-, e secundárias – as normativas– , que delas decorrem.

Após, no segundo tópico, serão descritas, sucintamente, as formalidades estatuídas pelo processo legislativo integracionista; a saber: consultas prévias, consultas internas, remessa aos órgãos decisórios, votação consensual, envio de notas à Presidência *Pro Tempore*, informação dos Estados Partes sobre a necessidade ou não de aprovação parlamentar, incorporação, comunicação à Secretaria

Administrativa pelos partícipes regionais, notificação da Secretária à eles e, finalmente, vigência simultânea.

Quanto ao terceiro tópico, descrever-se-á o *iter* procedimental da incorporação e da aplicação do direito derivado pelos integrantes do MERCOSUL, com vistas a aferir a projeção de suas determinações legais nas relações compartidas da soberania. Verificar-se-á o rechaço à supranacionalidade, a renitência em favor da intergovernabilidade e, sobretudo, a dificuldade de harmonização das Cartas Políticas nacionais com a organização exógena.

Por essa razão, no quarto tópico, serão investigados os ordenamentos constitucionais do Uruguai, Paraguai, Argentina e Venezuela e sobrelevadas as dificuldades e os empecilhos daqueles regramentos na edificação do arcabouço normativo regional, posto, na atualidade, nenhum dos Estados Partes possuírem um processo específico de incorporação das normativas comuns. Nesse norte, serão tratadas as regulações no tocante à internalização dos Tratados Internacionais em cada qual, de modo a averiguar os países mais ou menos permeáveis à institucionalização do comunitarismo.

Por derradeiro, no quinto e último tópico, analisar-se-á, exclusivamente, a incorporação das normativas mercosulinas no Direito Brasileiro em suas diferentes nuances; a que necessita da

chancela legislativa e aqueloutra que a dispensa, sendo realizada diretamente pelo Poder Executivo.

A guisa de conclusão, sugere-se a adoção de novos paradigmas jurídico-políticos para fazerem frente às conquistas angariadas pelo Mercado Comum do Sul, a fim de imprimir-lhe desenvoltura e propiciar sua expansão. Para tanto, mudanças estruturais são necessárias diante do novo cenário internacional, pois, notório não ter o modelo intergovernamental adotado pelo Tratado de Assunção respondido aos anseios integracionistas. Nesse norte, estruturas inovadoras capazes de fomentar as engrenagens de um MERCOSUL ainda precário, necessitam ser edificadas.

O desafio está em viabilizar instrumentos legítimos e democráticos que assegurem transparência e visibilidade às decisões dos órgãos decisórios, propiciem maior envolvimento dos Estados na coordenação das políticas regionais e, conseqüentemente, uma melhor governabilidade do bloco e confiram efetiva segurança jurídica ao cidadão comunitário.

CAPÍTULO 1

As normativas do MERCOSUL

AS NORMATIVAS DO MERCOSUL

O Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto definiram a estrutura organizacional do MERCOSUL, integrado por órgãos decisórios de caráter intergovernamental, por um sistema consensual de tomada de decisões e por um sistema arbitral de soluções de controvérsias.

Inicialmente, cumpre destacar a existência de um verdadeiro ordenamento legal autônomo no âmbito do Mercado Comum do Sul, consubstanciado em um conjunto estruturado de regramentos de nível regional que possui fontes próprias e procedimentos aptos a produzi-las.

Mais, após a edição do Protocolo de Brasília, é possível estabelecer um escalonamento hierárquico-jurídico das normas mercosulinas que têm no ápice da pirâmide o direito regional originário, quais sejam: os tratados constitutivos e seus protocolos adicionais, os tratados assinados entre os Estados Partes no âmbito do MERCOSUL ou aqueles assinados entre o MERCOSUL e terceiros Estados, grupos de Estados e organismos internacionais. Seguem-se a eles as normas regionais de direito derivado que deverão observar a lógica instituída pelo Tratado de Assunção; a saber: as decisões do CMC, órgão decisório supremo responsável

pela condução política do processo de integração, as resoluções do GMC, órgão decisório executivo a quem compete fixar programas de trabalho e negociar acordos com terceiros, e as diretrizes do CCM, órgão decisório técnico no âmbito da política comercial conforme identificados pelo Protocolo de Ouro Preto.

Por seu turno, dentro do direito regional derivado, a hierarquia subsume-se segundo o órgão que ditou a norma. Em consequência, as decisões oriundas dos órgãos superiores do MERCOSUL prevalecem sobre as resoluções do órgão executivo e estas sobre as diretrizes, na medida em que a Comissão de Comércio subordina-se ao Grupo do Mercado Comum. Posto isto, infere-se que os diversos atos jurídicos possuem distinta valoração jurídica, em face de sua diferente natureza e da posição institucional dos entes dos quais elas emanam.

Fato é que o Protocolo de Ouro Preto apontou, tão somente, as fontes internas; trata-se, contudo, de enumeração meramente exemplificativa porquanto os princípios gerais do direito internacional público, as normas positivas dos Estados signatários, os tratados da OMC e a própria Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que o Brasil não ratificou, mas adota como norma costumeira, são, igualmente, fontes externas do Mercado Comum do Sul. Concernente a elas, saliente-se que o MERCOSUL, ao contrário da União Europeia, não dispõe de princípios gerais de direito

regional, tampouco jurisprudência comunitária, por não se-lhe-ter atribuído prerrogativas supranacionais.

CAPÍTULO 2

Processo legislativo das normativas do MERCOSUL

PROCESSO LEGISLATIVO DAS NORMATIVAS DO MERCOSUL

O processo legislativo do MERCOSUL compreende um conjunto complexo de procedimentos que se iniciam com consultas acerca da matéria objeto de futura normatização, perpassam pela incorporação às legislações internas e culminam com a vigência simultânea da norma comum. Esse rito próprio diferencia-se, na medida em que o bloco é desprovido de organismos supranacionais a imporem a pronta adesão aos partícipes. Para agravar, cada país atribui tratamento constitucional próprio aos tratados de integração regional. Tudo isso acarreta a necessidade de os Estados incorporarem as regras derivadas em seus sistemas jurídicos nacionais a fim de que elas tenham cogência e efetividade.

O rito de elaboração inicia-se com as Consultas Prévias nos foros de negociação que integram o bloco, desprovidos de poder decisório. Dentro da temática de cada foro são discutidas a necessidade e a legalidade da norma que se almeja propor. Com isso evita-se a proposição de uma normativa que não tenha condições de futuramente integrar o ordenamento de cada Estado Parte. O procedimento de consulta prévia é regulado dentro de cada foro e as

discussões levadas a cabo até a formação de um consenso acerca do texto a ser incorporado.

Havendo unanimidade nas tratativas, inicia-se a fase de consultas internas nos órgãos nacionais correlatos à matéria por um prazo de até sessenta dias, para a confirmação sobre a conveniência técnica e jurídica e o estabelecimento dos procedimentos de internalização aos ordenamentos domésticos.

O projeto consensuado segue ao órgão decisório competente sobre a matéria. Ali, novas discussões são empreendidas, podendo ser realizadas outras consultas aos Estados caso sejam feitas alterações no texto. Ultimado, é remetido às coordenações nacionais para a realização das análises internas e, após, os países deverão enviar notas à Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL informando a necessidade de aprovação parlamentar ou de ato do Poder Executivo.

A partir daí, inaugura-se a fase de incorporação da norma regional nas legislações domésticas, obedecendo-se ao *processus* de cada integrante do bloco.

O projeto permanecerá no órgão decisório mercosulino competente até que todos os partícipes internalizem a normativa e, ao final, comuniquem à Secretaria Administrativa do MERCOSUL. Essa, por seu turno, ao receber a última comunicação, notificará a todos os componentes sua conclusão.

A vigência simultânea da norma regional iniciar-se-á trinta dias a contar da comunicação pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL aos Estados Partes sobre a finalização do procedimento. Durante esse período os países darão publicidade do início da vigência por meio de suas imprensas oficiais.

As normas do MERCOSUL restam dispensadas de incorporação em duas situações: a primeira, quando tratar de assuntos relacionados ao funcionamento interno do bloco, entrando em vigor a partir da aprovação; a segunda, se já estiver contemplado na legislação nacional do Estado dispositivo idêntico. Nessa hipótese, deverá ele no prazo previsto para a incorporação, notificar a SAM acerca da preexistência da regra, que comunicará o fato aos demais parceiros.

Percebe-se, pois, que o processo legislativo prevê fases e instrumentos que objetivam conferir transparência e assegurar a vigência simultânea das normas regionais, além de contar com um controle previsto no art. 4.º da Decisão CMC n.º 23/00, segundo o qual a SAM deverá, a partir da informação recebida das Coordenações Nacionais, elaborar um Quadro de Incorporação de Protocolos, Decisões, Resoluções e Diretivas, atualizado e divulgado.

CAPÍTULO 3

Incorporação e aplicação das normativas do MERCOSUL

INCORPORAÇÃO E APLICAÇÃO DAS NORMATIVAS DO MERCOSUL

A dificuldade que se impõe sobre a aplicabilidade das normas comunitárias não concerne às originárias, porquanto os instrumentos constitutivos devem acatar os procedimentos jurídicos estatuídos pelas Cartas Políticas em matéria de tratados; respeita, antes, às derivadas, por suscitar questões constitucionais entre as estatalidades, na medida em que evoca a compatibilidade das Leis Magnas com a organização internacional, tendo como maior desafio estruturar um mecanismo que imponha, de forma cogente, as normativas regionais, bem assim estabeleça estruturas para sua aplicabilidade direta e eficácia imediata, *erga omnes*, na esfera nacional.

Sobre a matéria, estatuiu o capítulo IV do Protocolo de Ouro Preto dispondo que "as normas emanadas dos órgãos do Mercosul [...] terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos de cada país". A expressão "quando necessário" deixa bem claro que a incorporação não se aplica a todos os casos, e mais, da *mens legis* deflui que "cada país" poderá internalizá-la em conformidade com seus ordenamentos legais. Mais, o Protocolo dispõe de um procedimento de policronia relativamente

moroso para a entrada em vigor da legislação secundária, conforme detalhado no item 2, que, sumariamente, pode ser assim descrito:

i) aprovada a norma regional, os Estados Nacionais adotarão as medidas necessárias para sua incorporação nos ordenamentos jurídicos;

ii) incorporado ao ordenamento doméstico, os Estados informarão à Secretaria do MERCOSUL e aguardarão a comunicação daquele órgão sobre a internalização da norma aos demais partícipes. Depois do recebimento da mencionada comunicação, deverão diligenciar internamente para que a normativa entre em vigor no prazo de 30 dias, simultaneamente, em todos eles. A publicidade se dará pela publicação nos respectivos Diários Oficiais.

Como visto, tal procedimento confere um verdadeiro poder de veto aos Estados – poder que se apresenta de maneiras distintas e nas diversas fases do rito legislativo. Veja-se, a mera ausência ou abstenção de um membro nas reuniões deliberativas permite bloquear ou retardar a tomada de decisão, podendo causar a crise da "cadeira vazia". Depois, caso um membro não comunique à Secretaria do MERCOSUL a incorporação da normativa, sua entrada em vigor praticamente inviabiliza-se. Decorre, então, que um Estado pode impedir ou manipular datas de vigência das normas comuns simplesmente adiando a informação à Secretaria. Por tal razão, na prática, as regras mercosulinas produzem efeitos nos ordenamentos

nacionais após sua promulgação. Nenhum componente do bloco aguarda a comunicação da SAM para aplicá-la, pois estar-se-ia diante de mais um obstáculo à sua vigência. À evidência, tal proceder representa verdadeiro atentado à viabilidade futura da integração, já que a ausência de supranacionalidade é incapaz de infligir de forma cogente aos países a incorporação.

Mas não é só. Depreende-se dos instrumentos pactuados ser o direito regional derivado obrigatório, por força determinante do Tratado de Assunção e seus Protocolos complementares, como também em atendimento ao art. 18 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Em tese, a incorporação só caberia "quando fosse necessária", ou seja, quando estivesse submetida às condições constitucionais e legais para tanto; do contrário, haveria de prevalecer a chamada doutrina do ***self executing*** ou da autoexecutividade das normas provenientes de entes tanto supranacionais, quanto intergovernamentais. Contudo, o Protocolo de Ouro Preto não facilita a aplicação imediata ao especificar um *iter* procedimental a ser acatado pelos Estados e ao estatuir a "vigência simultânea" nos ordenamentos nacionais, tal como preceituado no *caput,* do art. 40 do POP.

Na realidade, a entrada em vigor das normas do MERCOSUL observa uma complexa engenharia de transposição, nos moldes do

art. 42 do Protocolo, observando, cada integrante, os regramentos previstos por seus sistemas legais. Atente-se que, na atualidade, nenhum dos Estados Partes possui um procedimento específico de incorporação das normativas comunitárias; eles adotam as determinações aplicáveis aos tratados internacionais em geral.

Para além, o Protocolo de Ouro Preto *"*dá a entender que o direito originário do MERCOSUL reconhece a existência de duas ordens jurídicas paralelas, e assim admite claramente o dualismo*"*. Nesse sentido*,*

> cabe interrogar se essa ideia de dualismo é de fato compatível com os objetivos dos tratados do MERCOSUL. Além disso, o procedimento de transposição das normas [...] criado em Ouro Preto suscita várias dificuldades relativas à aplicação do direito derivado, principalmente no que tange à uniformidade de interpretação.

O modo de incorporação das regras integracionistas às ordens jurídicas estatais é, ainda, o convencional: os tratados internacionais são negociados pelos governos e, posteriormente, examinados e aprovados pelo Parlamento, para em seguida serem ratificados e promulgados, quando, então, serão integrados na positividade de cada país.

> Quando não há [...] do estrito ponto de vista técnico, tal como sucede no MERCOSUL, um direito comunitário, mas há direito internacional público, regional, integracionista, há necessidade de recepção, e esta recepção se passa ainda (...) à luz do figurino clássico.

Necessário, pois, a instituição de mecanismos implementadores para a adoção das normas secundárias, questão fulcral para a integração. Efetivamente, a complexidade da elaboração e transposição para as normatividades domésticas da regra comum, posto ter o Protocolo de Ouro Preto atribuído aos Poderes Executivos a função de controle e aplicação do direito derivado do MERCOSUL nos limites de suas respectivas jurisdições, condicionou a eficácia das determinações à diligência estatal.

A dificuldade está na harmonização das Cartas Políticas com a organização internacional, cujo maior desafio é estruturar um sistema jurídico que propicie "o jogo de hierarquias alternativas e permita a expansão do processo de geração do direito que crie um enredamento de normas entre sistemas não hierarquizados".

A situação agrava-se, pela ausência nas positividades nacionais, de regramentos que prevejam um procedimento específico, célere e privilegiado de incorporação das normativas mercosulinas. Aplica-se o previsto para qualquer fonte de direito

internacional ordinário, posição corroborada pelo Judiciário brasileiro que, contaminado por um formalismo obsoleto, despreza o integracionismo.

A intrincada sistemática e a ausência de previsão constitucional e legal que regule a adoção das preceituações regionais acabam por provocar a conhecida síndrome de Janus, pois possibilitam uma transposição à *la carte,* vez que a sua não incorporação não resulta em sanção ao Estado faltoso, que pode abster-se em total impunidade.

Esclareça-se que inexiste no âmbito do Mercado Comum do Sul, "recurso em carência" ou "ação por falta", nos moldes do sistema comunitário europeu. Por isso, a transmutação da norma internacional em norma doméstica é susceptível ao princípio *lex posteriori derogat priori* e *lex specialis derogat generali*.

CAPÍTULO 4

Tratamento constitucional da integração nos Estados Partes e o Direito do MERCOSUL nas ordens jurídicas nacionais

TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DA INTEGRAÇÃO NOS ESTADOS PARTES E O DIREITO DO MERCOSUL NAS ORDENS JURÍDICAS NACIONAIS

Neste ponto, convém avaliar o papel do Direito da Integração frente aos sistemas jurídicos dos Estados Partes, bem como inferir sua vigência e eficácia nas respectivas positividades.

No marco do MERCOSUL, em sede de regras derivadas, a questão cinge-se em saber se as Leis Fundamentais autorizam o reconhecimento de singularidades ao direito de integração ou, mais além, permitem que os Estados pertençam a um órgão capaz de constituir fonte de direito autônomo, propiciando um ajustamento de relações entre eles e a Comunidade Internacional. Por outras palavras, se suas legislações contemplam dispositivos que o respaldam, mesmo em diferentes dimensões de juridicidade.

As Cartas Políticas do Uruguai, do Paraguai, da Argentina, da Venezuela e do Brasil, regulam integração, conquanto em diferentes dimensões normativas.

A Constituição da República Oriental do Uruguai

A Constituição da República Oriental do Uruguai de 1967 sofreu várias reformas autorizadas por plebiscitos nos anos de 1989 e

1996. Presentemente, o Estado Nacional do Uruguai rege-se por um texto magno, cujas últimas modificações entraram em vigor em janeiro de 1997.

Dispõe o artigo 6º:

> Artículo 6º - En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos.
>
> La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.

Trata-se de norma de conteúdo programático, não podendo ser apontada como acolhedora do direito integracionista. Da leitura da última alínea exsurge visível contradição com os objetivos do Tratado de Assunção que visa, mais uma mera zona de livre comércio entre os partícipes do MERCOSUL, o estabelecimento de uma tarifa externa comum, que propicie a inserção dos atores nacionais no livre comércio em escala mundial, por meio da abertura dos mercados.

Diverge a doutrina sobre o alcance do dispositivo *retro*. Há quem vislumbre não autorizar o comando, delegação ou transferência

de competências *interna corporis* a órgãos supranacionais. Outros entendem que ele poderia fundamentar compromissos no âmbito comunitário, se eles não violarem as disposições máximas. Afirmam, com supedâneo no art. 6º, que qualquer ato que obstaculize a integração seria inconstitucional e que a regra "facilita a justificação jurídica da fase final do processo de integração para o governo uruguaio, inclusive eventual evolução para a supranacionalidade".

Certo é que, a despeito dos esforços teóricos em favor do processo integracionista, o ordenamento supremo uruguaio necessita de mudanças.

Cumpre, então, perscrutar as demais positivações que poderiam afetar o MERCOSUL. Prevê a Lei Maior Oriental a transposição obrigatória das normas internacionais para a ordem interna, nos moldes do sistema dualista. O artigo 168, 20, confere ao Presidente da República competência para celebrar tratados, exigindo a aprovação parlamentar para a posterior ratificação.

De igual modo, o artigo 85, 7, atribui ao Poder Legislativo competência para:

> declarar a guerra e aprovar ou recusar, por maioria absoluta de votos do total de membros de cada Câmara (Senado e Câmara dos Deputados), os tratados de paz, aliança, comércio e as convenções ou contratos de qualquer natureza que o Poder Executivo conclua com as potências estrangeiras

Decorre daí, que todas as regras exógenas hão de ser submetidas à aprovação parlamentar, incluindo as emanadas dos órgãos decisórios do Mercado Comum do Sul, pelo que a aplicação direta do direito derivado afigura-se inaceitável para a estatalidade.

Referente à hierarquia dos tratados internacionais, não se vislumbra na *ratio* constitucional nenhum dispositivo, podendo-se, só, depreender dos artigos 256 e 257 a supremacia da *Lex Fundamentalis*. Ditos documentos, os quais é o Estado signatário, submetem-se à chancela legislativa, nos termos do inciso 7.º do art. 85, devendo, *a posteriori*, serem ratificados pelo Poder Executivo (art. 168, inciso 20) para adquirirem plena eficácia e incorporarem-se ao ordenamento jurídico interno.

Merece ser frisada a ausência do caráter político da integração como objetivo a ser alcançado pelo Uruguai, diferentemente da Constituição brasileira, que expressamente o prevê em seu art. 4.º, parágrafo único. Ora, a inexistência de um arranjo institucional desta natureza, decerto constitui um empecilho para delegação de competências a outros órgãos decisórios do bloco, caso seja adotado o instituto da supranacionalidade no marco mercosulista.

Tal como colocado, a supranacionalidade, a traduzir-se na delegação de competências ao ente regional, por força do art. 4.º da Constituição Uruguaia, resta vedada. Leia-se a definição do conceito de soberania para a ordem normativa do país: *"La soberania en toda*

su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el Derecho exclusivo de establecer sus leyes [...]".

Da inteligência da *ratio* extrai-se que Lei Maior Oriental refere-se à soberania no âmbito estatal, não a considerando sob a ótica internacional. Aliás, não restam precisos quais sejam seus limites ou até que ponto o Estado Nacional transferiria competências a entes supranacionais. Idêntico é o entendimento da jurista argentina Laura Dromi San Martino:

> Sin embargo, y en cuanto la Constitución no se pronuncia sobre una regulación supranacional, puede entenderse que la integración que promueve es solo de naturaleza intergubernamental, dejando un vacío en cuanto a la posibilidad de hacerlo en el marco de organizaciones supranacionales. Así los órganos estatales carecen de competencia para transferir atribuciones a organismos de integración.

Dessa forma, a ausência de dispositivos magnos a autorizarem a delegação de poder dificulta, sobremaneira, a participação do Uruguai na regionalização, na medida em que sua normatividade não permite o avanço regional em direção à autonomia e à independência política nas decisões, o que, certamente, proporcionaria maior celeridade à integração.

Por fim, deve-se ressaltar a diferença entre a cláusula integracionista uruguaia e brasileira, uma vez que esta última inclui a

integração latino-americana em seu aspecto político e autoriza a transferência de competências a organismos supranacionais, diferentemente da primeira.

A Constituição da República do Paraguai

A Constituição Nacional da República do Paraguai foi reformada em julho de 1992. Por ser uma Carta posterior à assinatura do Tratado de Assunção, sofreu os reflexos do processo de integração do MERCOSUL, ao estatuir a possibilidade de delegação de competências. Desse modo, integra o Paraguai o grupo de países do bloco, cujo ordenamento supremo possibilita o incremento da regionalização.

In primus, urge destacar que a Lei Fundamental paraguaia concebe a supremacia hierárquica dos tratados internacionais sobre as demais leis, consoante se denota da leitura dos artigos 137 e 141. A competência para sua conclusão é do Poder Executivo – artigo 238, inc. 7.º – após aprovação legal – art. 141. Tais assertivas conferem uma maior segurança jurídica no tocante aos tratados de integração firmados pelo Paraguai, sendo que, para denunciá-los, mister a observância de um procedimento rígido previsto no art. 142.

Ademais, a *Lex Magna* estatui diferenciações no trâmite de aprovação legislativa do ato internacional em geral e do tratado de integração. Enquanto o primeiro é sufragado por maioria simples, o segundo, necessariamente, deve ser aprovado por maioria absoluta das duas Casas legislativas. Observa-se, pois, clara distinção estabelecida pelo constituinte em relação à matéria, a denotar o relevo e as sérias consequências que um tratado de integração possui para o país.

Destaque-se, a propósito, o artigo de regência da supranacionalidade:

> Art. 145. La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones solo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

Como se lê, o dispositivo *retro* admite o ordenamento supraestatal, ou seja, reconhece uma base mínima transversal que garanta a vigência de determinados valores constitucionais, ainda que sua admissão esteja condicionada à aprovação da maioria absoluta de ambas as Câmaras Parlamentares. Nesse diapasão, mesmo que o direito da integração ainda não tenha tal caráter, a *lex* nacional

propicia suporte jurídico a eventuais mudanças institucionais na Região, fornecendo ferramentas legais para a consolidação da integração do Cone Sul

É certo o art. 145 não taxar as matérias passíveis de delegação, contudo, ressalta Perotti, pode-se depreender serem todas as descritas no *caput*, enumere-se: direitos humanos, paz, justiça, além das necessárias para o bom desenvolvimento e cooperação da integração, mormente, nos campos político, econômico, social e cultural. Portanto, a Carta Paraguaia ao admitir uma ordem jurídica supranacional, autoriza a instalação do direito regional comunitário com todos seus consectários: o efeito imediato, o princípio da primazia e a aplicabilidade direta das regras secundárias.

Outro não é o entendimento ao proceder-se hermenêutica sistemática da cabeça do artigo 145 e seus dois parágrafos, com o próprio preâmbulo da *Lex Fundamentalis* que proclama: "*El pueblo paraguayo, [...] ratificando la soberanía e independencia nacionales, y integrado a la comunidad internacional, sanciona y promulga esta Constitución"*.

Assim, aprovado o tratado de integração na conformidade dos ditames máximos, figura-se dispensável a incorporação à positividade doméstica, mediante referendo legislativo, das normativas mercosulinas. De fato, os artigos 137 e 141 asseguram

que elas desfrutarão, frente à legislação ordinária, superioridade hierárquica.

Em síntese, a Constituição da República do Paraguai de 1992 estabeleceu uma série de enunciações que demonstram a vontade estatal em apoiar os processos de integração e fundar a primazia do *ius* comunitário sobre uma base distinta do direito internacional geral.

A Constituição da República da Argentina

A Constituição Nacional da República da Argentina data de 1853, tendo sido reformada em 1860, 1866, 1898, 1957 e, por último, em 1994.

A vigente Carta, alterada em 28 de agosto de 1994, possui um texto contemporâneo e fortemente influenciado pelos processos integracionistas, prevendo, inclusive, a supranacionalidade, em moldes idênticos à Lei Fundamental Paraguaia.

Preliminarmente, impõe-se analisar o tratamento constitucional conferido aos Atos Internacionais celebrados pela República Argentina, à luz dos artigos 27, 30, 31 e 75, incisos 22 e 24.

Estabelece o artigo 27 que os tratados internacionais pactuados pelo governo federal estejam conformes com os princípios insertos na Carta Fundamental.

Quanto ao artigo 30, sua relevância centra-se na preponderância atribuída pela Norma *Normarum* aos tratados internacionais, em especial, os de direitos humanos. Estatui a regra em epígrafe que a Constituição somente poderá ser modificada depois de um longo procedimento, que inclui: (*i)* a necessidade de reforma declarada pelo Congresso por meio do voto de dois terços de seus membros e *(ii)* a convocação de uma Convenção ou Assembleia Constituinte designada estritamente para levar a cabo tal feito.

De sua leitura emerge que a concessão de hierarquia superior a determinados pactos e, por conseguinte, a possibilidade de alteração parcial do texto constitucional por meio deles, especificamente o de direitos humanos, lesa o procedimento instituído.

No tocante ao artigo 31, ele aponta a "hierarquia federativa" que as convenções possuem na normatividade em vigor, estatuindo que a Constituição, as leis editadas pelo Congresso e eles próprios são a Lei Suprema da Nação.

Por fim, o artigo 75 disserta acerca das competências do Congresso. Seu inciso 22 defere ao Poder Legislativo atribuição para aprovar ou rejeitar tratados firmados com os demais Estados

Nacionais ou organizações internacionais, outorgando-lhes hierarquia superior às leis. O parágrafo primeiro concede *status* constitucional aos tratados de direitos humanos, e o segundo constitucionaliza-os.

Igualmente, cabe notar a supralegalidade que o inciso 22 autoriza aos tratados internacionais em geral, ratificando-os como Lei Suprema da Nação, a teor do art. 31.

Mas, o dispositivo maior de destacada relevância para o MERCOSUL, é o art. 75, inc. 24, porque reconhece e autoriza a nação a delegar competências e jurisdição a organismos supranacionais.

Outrossim, convém rememorar que os atos exógenos são celebrados pelo Presidente – art. 99, inciso 11 – e ratificados pelo Congresso – art. 75, inciso 22. Quanto ao procedimento, importa distinguir os regionais de integração que deverão ser aprovados por maioria absoluta da totalidade dos membros de cada Casa Legislativa quando envolverem países latino-americanos, daqueles outros pactuados com os demais Estados Nacionais cujo procedimento será mais rigoroso. Disso resulta uma densificação dos dispositivos regionais, já que os acordos no marco da Sociedade das Nações encontram maior barreira à internalização. Desse modo, a Carta Magna Argentina admite a delegação de competências e jurisdição a

organismos supraestatais, subsumindo uma visão contemporânea da soberania compartilhada e propiciando às instâncias governamentais e diplomáticas um avanço no processo integracionista.

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela

A despeito das vicissitudes sobre a adesão da Venezuela ao Mercado Comum do Sul, seu marco inicial foi XXIX Conferência em dezembro de 2005, quando antes lhe foi outorgado o *status* de Estado Nacional em processo de adesão**.**

Em seguida, foi firmado Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL, elevando-o à categoria de Estado Associado. Sua entrada como membro pleno foi ratificada pelo Brasil, pela Argentina e pelo Uruguai. Restava, contudo, a aprovação do Senado paraguaio. Na cúpula de junho de 2012 em Mendoza, foi deliberada suspensão do Paraguai do bloco em razão do *"impeachment*" sumário do então Presidente Fernando Lugo. Com a suspensão, entenderam os demais integrantes inexistirem óbices à entrada da Venezuela, pelo que anuíram em favor de sua incorporação como Estado Parte.

Aqui, importa analisar a sistemática constitucional da Venezuela para aferir o grau de juridicidade integracionista da sua legislação máxima. A Constituição da República Bolivariana da Venezuela, promulgada em 17 de novembro de 1999, possui dois

dispositivos constitucionais merecedores de destaque: o artigo 73, § 2.º e o artigo 153, que estatuem, respectivamente, *literris:*

> Articulo 73 [...] Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los y las integrantes de la Asamblea o por el quince por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.
>
> Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podré suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la república podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Ibero América procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

Reconhece, o artigo 73, a existência de entes supranacionais e regulamenta a aprovação, por *quorum* especial, dos tratados internacionais que versam sobre a transferência do poder nacional. O dispositivo contempla eventual evolução do direito da integração em supranacional, em caso de aprovação pelo Conselho de Ministros por voto de dois terços dos integrantes da Assembleia ou por quinze por cento dos eleitores.

Entretanto, é o artigo 153 da Carta Política que encerra o conceito integracionista quando declara a vontade política do Estado em aproximar-se da América Latina e Caribe, perspectivando o estabelecimento de uma comunidade regional de nações e habilitando o Estado a assinar tratados internacionais relativos a órgãos supranacionais, conformando, assim, uma abertura para o aprofundamento da regionalização da América do Sul.

A Constituição da República Federativa do Brasil

A Constituição Federal Brasileira de 1988 instituiu mecanismos promissores ao implemento do processo integracionista, como de resto, à cooperação internacional. É o que se infere da letra do parágrafo único do art. 4.º. Sem embargo do avanço Constituinte, discussões acadêmicas e jurisprudenciais ponderam a propósito da efetividade do dispositivo em comento; mais precisamente, se estar-

se-ia diante de norma programática que deixou em aberto a forma pela qual o Brasil irá buscar a integração com os parceiros da América Latina, sem tornar dispensável a atuação dos instrumentos constitucionais de transposição do acervo normativo do bloco regional, ou não.

Efetivamente, a interpretação da cláusula integracionista tem gerado controvérsias doutrinais e nos tribunais pátrios. Para alguns autores, trata-se de prescrição que necessita regulamentação, a rejeitar, portanto, a aplicação direta e a eficácia imediata do ato internacional. Para outros, entretanto, a exegese autorizaria a participação do Estado em processos comunitários, de maneira mais efetiva e simplificada.

Analisando o percurso integracionista trilhado pelo Estado brasileiro desde o advento da *Lex* de 1988, o parágrafo único do art. 4.º, indubitavelmente, desponta como um avanço conquistado em direção a conformação de um bloco econômico regional, ensejando a ***cross fertilization*** na linguagem conceitual de Mireille Delmas-Marty. Isso porque, anteriormente, o país já participava de organismos internacionais e blocos regionais (ALADI), sob a égide de procedimento intergovernamental. A regra inaugurada pela vigente Carta Política, até pelo ineditismo, só pode objetivar o avanço da integração, abrindo espaço, inclusive, quando necessário,

para a supranacionalidade. Nesse sentido, exsurge da *mens legis* mandamento autorizativo para uma maior participação estatal na mundialização, preservada, porém, a liberalidade da denúncia aos tratados se entender que os limites mínimos da soberania nacional foram vulnerados.

Nesse diapasão, os atos constitutivos do MERCOSUL deveriam gozar no ordenamento doméstico de *status* jurídico diferenciado, restando vedado retrocessos que inibam ou diminuam a integração já alcançada, pois representariam desobediência ao imperativo magno– o parágrafo único do art. 4.º da CF – mesmo que se lhe atribua caráter meramente programático.

Lamentavelmente, porém, a hermenêutica procedida pelo Supremo Tribunal Federal não dispensou tratamento privilegiado às normas de direito regional originário e derivado, conferindo idêntica equivalência à norma doméstica e à norma integracionista, tal como se explanará adiante.

CAPÍTULO 5

Incorporação de normativas do MERCOSUL no Direito brasileiro

INCORPORAÇÃO DE NORMATIVAS DO MERCOSUL NO DIREITO BRASILEIRO

Nesta altura, releva pontuar o rito de internalização das normativas mercosulinas na ordem jurídica pátria. Para tanto, há de adentrar-se no procedimento de incorporação dos tratados internacionais em geral, porquanto, se remanescem pendências doutrinais a propósito dos regramentos norteadores da integração brasileira com a Latino-América no tocante àqueles instrumentos, induvidosas são as disposições legais a moldar o tratamento jurídico a eles reservados.

Adotou o sistema constitucional brasileiro o dualismo moderado, conforme assentou o Supremo Tribunal Federal em jurisprudência dominante. A despeito de não ser exigida a edição de lei para adicionar o ato internacional à normatividade vigente – visão dualista extremada – se lhe impõe a adoção de um *iter* procedimental a iniciar-se com a aprovação congressual e finalizar-se com a promulgação executiva do texto convencionado.

Desse modo, a recepção reveste-se de uma efetiva "transposição" do ato exógeno para o direito endógeno, aí incluídas as convenções, tratados ou acordos celebrados no marco do MERCOSUL. Por consequência, eles somente operarão efeitos

interna corporis se uma "ordem de execução" vier a incluí-los na normatividade vigente.

Tal como disciplinado pela Grande Norma, o mecanismo da recepção atesta que a norma produzida externamente não dispõe, por autoridade própria, de exequibilidade e operatividade imediata; pelo que se faz mister observar o delineado nos artigos 84, VIII, combinado com art. 49, I.

Depreende-se da *Lex Magna* que a vinculação do Brasil ao tratado internacional está a depender da vontade conjunta do Executivo e do Legislativo federais, sendo que a iniciativa para sua incorporação compete ao Presidente da República que, por meio de envio de mensagem ao Congresso Nacional, submete à apreciação de senadores e deputados a íntegra do pactuado nas diversas modalidades de Acordos Internacionais: o tratado bilateral, o tratado multilateral para fins de adesão, ou o tratado oriundo de Organização Internacional.

Ora, a aprovação pelo Parlamento – decisiva para a internalização – homenageia a diretriz democrática de ser o povo o detentor efetivo da soberania nacional, ela configura *conditio sine qua* para a sucessiva ratificação do acordo pelo Chefe do Executivo ou sua adesão a ele.

A chancela congressual ocorre por meio de um Decreto Legislativo. Observa-se a regra geral para a aprovação de leis

ordinárias, a traduzir-se num turno único de discussão e votação em cada Casa Parlamentar sendo necessária a presença da maioria absoluta dos congressistas e o *quorum* da maioria simples. Devido a inexistência de regra específica para apreciá-los, segue-se o previsto no art. 47 da CF, que dispõe que "salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos seus membros". O pacto internacional encontra-se na quarta posição da ordem de preferência para votação, estando à sua frente as declarações de guerra e correlatos – estado de defesa, de sítio e intervenção federal nos estados membros e matéria considerada urgente. Tão logo aprovado, expede-se decreto legislativo, determinando seu encaminhamento à Presidência da República a fim de que o Chefe de Estado, em o querendo, proceda eventual ratificação ou adesão e promova a internalização no ordenamento legal por intermédio de Decreto Executivo.

Em síntese, o *processus* é descrito tal como se segue:

1. O Tratado vincula internacionalmente o Estado brasileiro quando de sua ratificação ou adesão por ato do Presidente da República ou plenipotenciário, precedido da aprovação congressual;

2. Seus efeitos produzem-se *interna corporis* a partir da vigência assinalada no decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo, que deve conter a íntegra do texto convencionado;
3. Com a publicação do decreto é efetivada a incorporação no ordenamento positivo, sem a necessidade de norma legal que lhe reproduza o conteúdo.

Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal em acórdão prolatado no Agravo Regimental em Carta Rogatória n.º 8.279-4, pronunciou-se:

> O exame da Carta Política promulgada em 1988 permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna [nacional] decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I), e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe – enquanto Chefe de Estado que é – da competência para promulgá-los mediante decreto. (DJ, 10.08.2000*).*

Os efeitos internos, por seu turno, repercutem a partir da vigência assinalada no decreto de promulgação do Presidente da República, que conterá o conteúdo do texto convencionado e deverá

ser publicado para entrar em vigor no território nacional. Quanto à sua envergadura, tem se pautado a jurisprudência em atribuir-lhe idêntica hierarquia à da norma interna. É esta a paridade normativa conferida pelo Supremo Tribunal Federal quando assentou que os tratados internacionais recepcionados pela ordem legal nacional têm o *status* de lei ordinária.

Por decorrência, suscitado conflito *inter legis*, este se resolve pelo tradicional mecanismo da *lex posteriori derrogat priori*, ou seja, o tratado derroga lei anterior que lhe for contrária e, de igual modo, tem sua eficácia afetada pela regra que lhe suceder. Todavia, tenha-se presente que a norma posterior não revoga propriamente o tratado internacional antecedente, antes, suspende-lhe a eficácia enquanto vigorar o dispositivo legal com ele incompatível. Revogada a lei, será ela respristinada.

O mesmo ocorre com os acordos de abrangência geral e específica em confronto com leis internas – *lex specialis derogat generali*. Aquele que for mais específico prevalecerá sobre o genérico. O entendimento das Cortes de Justiça consagra, outrossim, a inexistência de distinção hierárquica entre os diferentes tipos de tratados. Nesse norte, o critério da especialidade igualmente prevalece diante da norma exógena. Está-se diante de um mecanismo de compatibilização que reconhece no direito internacional

subsistemas com autonomia relativa, mas com uma base teórica mínima transversal, comum a todos os subsistemas jurídicos. Vale dizer, admite a ***cross fertilization*** em razão da influência do direito regional ou da integração sobre os direitos nacionais.

A seguir, há que perquirir sobre o processo de internalização do direito derivado mercosulino no Brasil, que se efetiva sob duas modalidades distintas: normas que necessitam de aprovação congressual por tratarem de matéria de hierarquia de lei e normas que dela prescindem, devido a sua natureza meramente regulamentar, incluídas que estão nas atribuições do Executivo e inseridas na ordem normativa pelos órgãos daquele Poder.

Incorporação das normativas do MERCOSUL que necessitam de aprovação do Poder Legislativo

Consabido deterem as normativas do Mercado Comum do Sul a categoria de regras exógenas, necessitando de mecanismos internalizadores para obterem vigência e eficácia nos sistemas jurídicos, não só brasileiro, como de todos os países do bloco.

Como se viu, o Protocolo de Ouro Preto tornou obrigatória a adoção das decisões do CMC, as resoluções do GMC e as diretrizes do CCM, nos limites das respectivas competências, contudo

estabeleceu que a sua implementação se fará da forma prevista pela legislação dos Estados Partes.

Por sua vez, o Decreto Legislativo n.º 188, de 15 de dezembro de 1995, por meio do qual o Congresso Nacional referendou o Protocolo de Ouro Preto, contém restrição expressa à forma de introdução das normas secundárias. Seu texto previu:

> Parágrafo único – São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo, assim como quaisquer atos complementares que, nos termos do art. 49, I da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

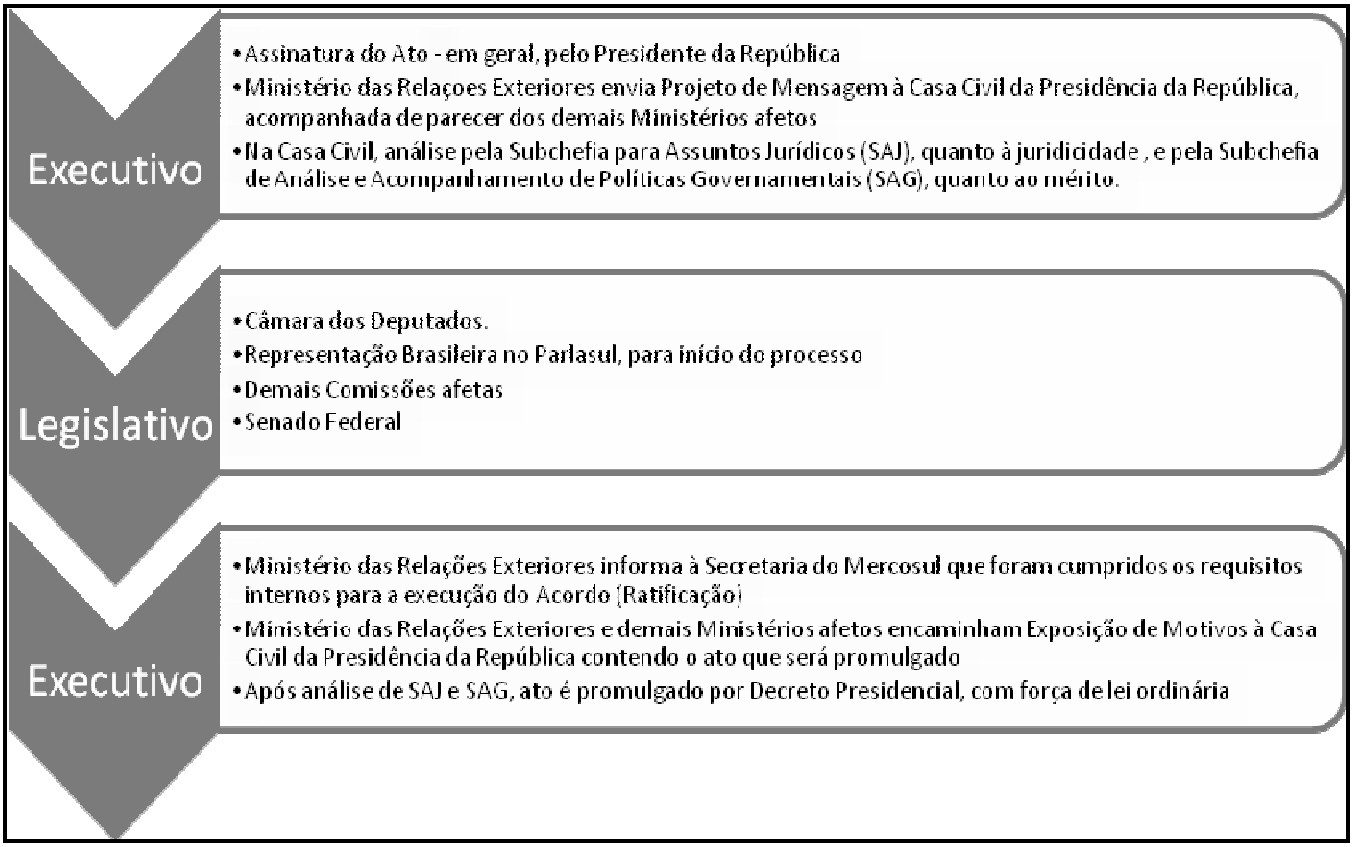
Dessa maneira, e em consonância com o art. 49, I, da Lei Maior, deverão submeter-se à outorga legislativa, seguida da edição de decreto presidencial para inserção na ordem legal, as normativas que: a) revisem qualquer dispositivo contido nos instrumentos internacionais constitutivos do bloco regional – o direito originário; b) acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; c) criem novos direitos e obrigações para os Estados Partes, não previstos em tratados preexistentes aprovados pelo Poder Legislativo e d) regulem matéria com natureza e hierarquia de lei federal ou tratado internacional.

Cabe mencionar que, no âmbito regional, a Decisão CMC n.º 23/05 aprovou o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, no art. 4.º ao dispor sobre sua competência, conferiu-lhe poder para elaborar pareceres sobre todos os projetos de normativas que requeiram aprovação legislativa nos Estados Partes, num prazo de 90 dias a partir da consulta. Tais projetos deverão ser remetidos ao Parlasul antes de sua aprovação e se ele for consensuado no órgão decisório nos termos do parecer, deverá a norma aprovada ser remetida pelos Executivos nacionais aos respectivos Poderes Legislativos dentro de quarenta e cinco dias, contados da aprovação. Para mais, determina o Protocolo que, diante desta hipótese, os Legislativos dos países membros deverão adotar mecanismos preferenciais para a necessária internalização, pelo que o prazo não excederá a cento e oitenta dias corridos do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional. Havendo dissenso do parecer do Parlamento do MERCOSUL, ou se não tiver sido ele prolatado tempestivamente, a norma seguirá o trâmite ordinário de incorporação.

No direito interno brasileiro, com o propósito de conferir celeridade à internalização do direito derivado e de complementar o disposto na Decisão CMC n.º 23/05, a Resolução CN n.º 1/2007 estabelece competir à Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, apreciar e emitir parecer em todas as matérias de

interesse do bloco que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional, *ex vi* do art. 4.º, *caput.* E ainda, segundo estabelece seu art. 5.º, inciso I, "a Representação Brasileira examinará a matéria quanto ao mérito e oferecerá o respectivo projeto de decreto legislativo". Esse processo centraliza e facilita o trâmite das normas do MERCOSUL no Congresso Nacional.

Figura 1 - **Rito normativo**



Fonte: Elaboração própria.

Incorporação das normativas do MERCOSUL que não necessitam de aprovação do Poder Legislativo e são internalizadas diretamente pelos órgãos do Poder Executivo

Eventualmente, normas mercosulinas de caráter administrativo ou organizacional dispensam a intermediação do Poder Legislativo para entrar em vigor no âmbito interno, podendo ser incorporadas diretamente pelos órgãos integrantes do Poder Executivo.

A expressão *"*quando necessário*"* utilizada pelo Protocolo de Ouro Preto prevê, sem explicitar, as hipóteses de inexigibilidade para a incorporação em determinados casos, deixando ao alvedrio dos Estados Partes a decisão sobre a forma de internalizá-las. Daí, cada partícipe adota livremente a maneira pela qual irá inseri-las na normatividade, se por via administrativa ou legislativa.

No Brasil as estatuições de natureza regulamentar, que se acham incluídas no âmbito de competência dos órgãos do Poder Executivo, prescindem da intermediação legiferante para vigorarem, sendo internalizadas por instrumentos diversos.

Em tais hipóteses, as entidades da Administração Pública as incorporam no bojo das atribuições que lhe são outorgadas pela Constituição Federal para disporem, *interna corporis*, sobre matérias que, regionalmente, cabem aos órgãos decisórios do

MERCOSUL. Após, a comunicação à SAM faz-se necessária para fins de registro e de vigência.

Ocorre, porém, com frequência, a ausência de comunicação da incorporação, ficando a SAM desinformada acerca da situação daquela regra específica. Isto acontece, sobretudo, comas regras multidisciplinares cuja regulação cabe aos múltiplos órgãos, a exemplo das normas sanitárias, que no Brasil são de competência da Agência de Vigilância Sanitária, do Ministério da Agricultura ou do Ministério da Saúde. Por conseguinte, os demais parceiros desconhecerão o verdadeiro estágio de incorporação, o que ocasiona um confuso e opaco sistema normativo regional.

É possível, ademais, que cada ente administrativo interno, no marco de sua esfera competencial, edite regra reproduzindo o teor de normativa comum em fase de negociação ou em consulta nos órgãos decisórios do MERCOSUL, de modo que, antes de ela tornar-se regra regional, poderá vigir no ordenamento doméstico sem que a SAM dela tome conhecimento, prévia ou posteriormente. Daí, mesmo que determinado tema esteja em discussão nos foros de negociação do MERCOSUL, pode o Estado Parte, talvez por uma questão de relevância em sua agenda política, editar um ato executivo, deixando as discussões e negociações correrem em paralelo. Resulta, então, que independentemente do consenso nas

tratativas, aquele país legislará sobre a matéria *interna corporis*, antes que se finde o processo legislativo comum.

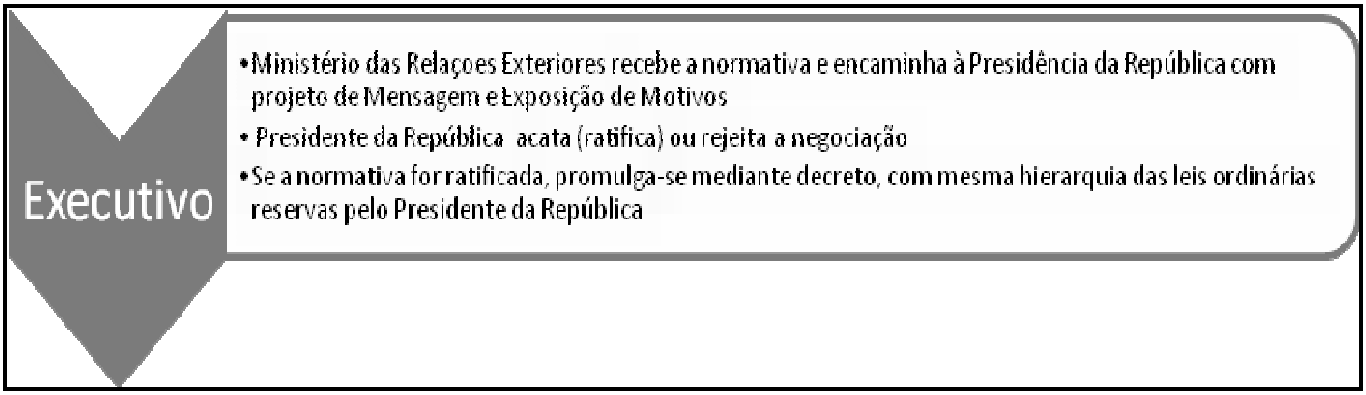
Despiciendo alertar o que ambas sistemáticas causam. Ainda que na prática a vigência da normativa no sistema intergovernamental dependa da vigência nos ordenamentos internos, a incorporação desordenada pelos Estados Partes gera uma integração caótica, incapaz de conferir segurança jurídica e transparência ao bloco. Decerto há muito mais normas internalizadas do que as formalmente comunicadas, a configurar uma integração não anunciada, sem transparência e feita ao atropelo do procedimento comum. Por outro lado, a incorporação da regra comum por ato administrativo do Executivo gera instabilidade à positividade regional, à medida que outro ato administrativo poderá derrogá-lo ou alterá-lo.

Para além, existem determinações outras internalizadas com o *status* de tratado internacional, por intermédio de decreto presidencial que, igualmente, dispensam a aprovação parlamentar. É o que ocorre com alguns Acordos Parciais de Complementação Econômica - ACEse seus protocolos adicionais, bem como Acordos de Alcance Parcial - AAP, abrigados sob a égide do Tratado de Montevidéu que instituiu a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI. Efetivamente, o Tratado de Montevidéu de 1980, previu a pactuação de acordos de alcance regional onde

participam a totalidade dos membros, e acordos de alcance parcial, os chamados ACEs, onde apenas alguns Estados os celebram em matérias relacionadas à integração econômica e comercial. Os ACEs, mais numerosos do que os regionais, "visam promover o máximo aproveitamento dos fatores da produção, estimular a complementação econômica, assegurar condições equitativas de concorrência, facilitar o acesso dos produtos ao mercado internacional e impulsionar o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países membros".

Tais acordos são promulgados pelo Presidente da República, sem a anuência do Congresso Nacional, que os manda publicar diretamente no DOU, porquanto são considerados meros atos implementadores do Tratado de Montevidéu. Ora, o Tratado de Assunção de 1991, que constituiu o MERCOSUL, estatuiu, outrossim, que durante o período de transição poderão ser adotados pactos setoriais para viabilizar a utilização e a mobilidade dos fatores de produção ou alcançar escalas operativas eficientes. Nessa linha, acordos setoriais são incorporados aos acordos parciais de complementação econômica da ALADI sem passarem pelo crivo legislativo.

Figura 2 - **Rito das normativas do MERCOSUL no Brasil**



Fonte: Elaboração própria.

Do exposto e à guisa de conclusão, o processo de internalização das normativas do MERCOSUL na ordem jurídica brasileira de normas que não carecem de aprovação pelo Poder Legislativo têm seu rito simplificado em um fluxograma de apenas uma única etapa, centralizada internamente no Poder Executivo.

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

De todo o exposto, significativas discussões sobrelevam-se no cenário do Direito Internacional pátrio, nomeadamente no tocante aos diferentes tratamentos constitucionais que os Estados membros conferem aos acordos de integração regional.

Dentre as Cartas Políticas examinadas, por certo, a da Venezuela é a que apresenta redação mais consentânea com o espírito comunitário, ou seja, a que melhor propicia a formação de uma base mínima transversal. Paralelamente, a abertura constitucional das Leis Fundamentais argentina e paraguaia convidam à integração regional.

Muito embora as Constituições brasileira e uruguaia não contenham normas de alcance semelhante, seus artigos 4.º parágrafo único e 6.º, respectivamente, em tese, encerrariam possibilidades hermenêuticas auspiciosas. No cenário nacional, contudo, foram refutadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse contexto, fundamental a reabertura das discussões levantadas no transcurso do processo de revisão constitucional realizado cinco anos após a promulgação da Carta Cidadã, no sentido de conciliar o atributo da soberania com a obrigatoriedade do cumprimento de regras livremente aceitas na ordem externa,

mormente, no âmbito do Mercado Comum do Sul. Naquela época, tomando como paradigma a Constituição Portuguesa que assimilou a aplicabilidade direta das normas provenientes dos organismos internacionais, pretendeu-se acrescentar ao art. 4.º, parágrafo inédito, com o seguinte texto: "As normas gerais e os princípios de Direito Internacional Público são parte integrante do direito brasileiro".

Diante das resistências exegéticas da Suprema Corte que, expressamente, manifestou-se contrária ao reconhecimento da autonomia conceitual do efeito direto – aptidão da norma internacional repercutir desde logo em matéria de direitos e obrigações na esfera jurídica dos particulares – e da aplicabilidade imediata – vigência automática da norma internacional na ordem jurídica interna – dos Tratados e normas derivadas MERCOSUL, sob o entendimento de que tais diretrizes não se acham consagradas e nem positivadas no texto da Carta da República, razão pela qual não poderiam ser invocadas para legitimar a incidência no plano doméstico de qualquer convenção internacional ainda que cuide de tratado de integração enquanto não concluídos os diversos ciclos do processo de incorporação, a intervenção do Poder Constituinte derivado revela-se providencial.

Ademais, reconheceu o Excelso Pretório que, por se tratar de princípios que compõem o direito de integração, o efeito direto e a aplicabilidade imediata qualificar-se-iam como diretrizes essenciais à

própria configuração institucional do espaço comunitário, porquanto tais postulados visam tornar as regras comuns imediatamente invocáveis em matéria de direitos e obrigações pelos particulares, além de aplicáveis, desde logo, sem qualquer intermediação formal, nas ordens normativas dos Estados Partes. Uma vez integradas ao sistema normativo, orientarão a atuação do juiz nacional, que é juiz comunitário de direito comum.

Outra sugestão oferecida de teor semelhante ao disposto na Carta Lusitana, propugnava que: "As normas emanadas dos órgãos decisórios do MERCOSUL de que a República Federativa do Brasil seja parte vigoram na ordem interna, desde que expressamente estabelecido nos respectivos tratados constitutivos".

Tal proposta chegou a obter o apoio da maioria dos membros do Congresso (168 votos a favor e 114 contrários), porém, não logrou êxito porque o *quorum* mínimo exigido era o da maioria absoluta, nos termos do art. 3.º dos ADCTs.

Lamentável a sua rejeição, sabido que a referência às organizações internacionais não é inédita no constitucionalismo pátrio. Na Carta de 1946, fruto do pós-guerra, quando se buscava a integração como condição para se evitar nova tragédia, os legisladores originários fizeram inserir no art. 4.º – tendo em vista a Organização das Nações Unidas e o respectivo Conselho de

Segurança – referência expressa a ente de natureza supranacional. Dispunha a Lei pretérita:

> O Brasil só recorrerá à guerra se não couber ou se malograr o recurso ao arbitramento ou aos meios pacíficos de solução de conflito, regulados por órgão internacional de segurança, de que participe; e em caso nenhum se empenhará em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança como outro Estado.

Também o texto constitucional de 1967, em redação mantida pela Emenda de 1969, dispunha no art. 7.º que: "Os conflitos internacionais deverão ser resolvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe".

Para além dessas alterações, dever-se-ia atribuir maior relevância a todos os pactos internacionais, conferindo-lhes *status* de supralegalidade, e não apenas aos de Direitos Humanos, tal qual a Constituição Argentina – art. 75, 22, e estabelecer um *quorum* parlamentar privilegiado para a sua adesão. Igualmente, ao Congresso Nacional, caberia a atribuição de não só resolver definitivamente sobre tratados, mas também deliberar sobre sua denúncia. Outro ponto fundamental seria o exame prévio da constitucionalidade pelo STF, a exemplo da Constituição de Espanha de 1978, art. 95, e de França de 1958, art. 54, como forma de decisão

antecipatória de possível incompatibilidade com a Lei Maior, tendo a decisão efeito vinculante, a condicionar a aprovação pelo Parlamento de emenda constitucional exigível. Por último, a submissão de certos Pactos à vontade coletiva, via os instrumentos da democracia direta – *referendum* e plebiscito – nos termos do preceituado no art. 49, XV da CF, valorizaria o Estado Democrático de Direito.

A propósito da celebração dos Pactos Internacionais, duas vertentes teóricas: uma alegando a necessidade de aprovação de todas as matérias pelo Congresso, outra defendendo a admissibilidade da formalização somente pelo Executivo, prescindindo a chancela congressional.

Observe-se, no entanto, que mesmo a doutrina que admite a existência dos acordos que dispensam a outorga legislativa – os denominados acordos executivos – somente são contemplados os atos de menor impacto jurídico-político, como os inerentes à rotina diplomática.

A grande maioria dos tratados exigiria, em princípio, a aprovação parlamentar para ter eficácia. O aparente consenso na regra de incorporação não impede, porém, que se sustente critérios diferenciados na classificação dos Atos Internacionais, visando processos de internalização distintos. É a defesa do sistema de listas, adotado pelo Brasil quando da Constituição do Império e que

encontra respaldo em alguns sistemas constitucionais modernos, como o espanhol. A justificativa é que a submissão de todos os tratados à autorização legislativa seria incompatível com a intensidade das relações travadas entre os Estados nacionais na atualidade, viável, apenas, para Nações pequenas e de limitado horizonte relacional.

Outra questão de relevo gira em torno da possibilidade de o Congresso Nacional emendar seu texto quando de sua apreciação. Acorde a doutrina majoritária, o momento de oferecer alterações no processo de pactuação de um tratado é durante sua negociação, quando ao menos um ente de Direito Internacional Público deverá estar presente para discutir e debater seus termos. Tendo em vista que o Parlamento não detém competência para negociá-lo diretamente, vedado estaria alterá-lo, cabendo-lhe a simples aprovação condicionada. Daí decorre estar o Chefe do Executivo autorizado, pelo decreto legislativo, a proceder à ratificação de parte do acordo, desde que os demais pactuantes anuam.

Sem embargo, emendas vêm sendo apostas pelo Poder Legislativo Pátrio, como também as chamadas cláusulas interpretativas, absolutamente compatíveis com a vigente Constituição Federal, *data venia* aos entendimentos contrários.

Reconhece-se ser consenso doutrinário irrefutável para a vigência dos tratados internacionais, a observância de procedimentos

que se iniciam com o atendimento de requisitos imprescindíveis fixados em suas próprias cláusulas, exigências que se expressam na forma de consumação de um número mínimo de ratificações ou adesões e de decurso de prazo assinalado – **vigência do tratado no plano internacional**–; prosseguem com os atos de ratificação ou adesão – **vigência do tratado para o Estado Parte** –; e finalizam, consoante a Lei Maior, com a aprovação congressual e edição de decreto pelo Chefe do Poder Executivo Federal, a fim de que produza efeitos domésticos– **vigência do tratado na ordem jurídica interna,** *ex vi* do art. 49, I, combinado com art. 84, VIII da Constituição Pátria.

De clareza inolvidável, depende a sujeição do Estado Brasileiro ao ato internacional do concurso de dois Poderes: o Executivo e o Legislativo. Condição precedente à materialização oficial do texto, a autorização legislativa, a fim de que o Chefe de Estado ultime o vínculo concertado externamente. Um ato jurídico complexo, portanto.

A prima facie, polêmica a faculdade parlamentar de oferecer proposições modificativas aos tratados internacionais sob sua apreciação, porquanto aditar emendas é hipótese que só adquire sentido lógico em foro de negociação porque pressupõe acordo recíproco entre os pactuantes. À assertiva, porém, devem ser

agregados argumentos outros de incontestável legitimidade democrática.

Indiscutivelmente, a missão constitucional do Parlamento no controle dos atos internacionais não é de mero colaborador; antes, fiscaliza-os ao referendá-los ou impugná-los. Por isso, a despeito das dissonâncias e oposições doutrinais que propugnam descaber àquele órgão a faculdade de modificar o conteúdo do tratado, mas tão só aprová-lo ou rejeitá-lo *in totum* se não previstas cláusulas de reserva, cumpre invocar lição do insigne jurista Haroldo Valadão quando, na condição de Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, pronunciou-se no Acordo de Comércio e Pagamentos celebrado entre o Brasil e a Tcheco-Eslováquia; *litteris:*

> Se ao Congresso compete, assim, deliberar, decidir, sobre aqueles atos internacionais, não há como limitar a sua deliberação, restringir sua decisão a pontos extremos, aprovação total ou rejeição total, pois a aprovação de emendas é, claramente, também, uma forma de resolver, decidir, deliberar.

Escorreita a exegese do respeitável jurista que, ao proceder diligência interpretativa da Grande Norma, fez prevalecer o sentido concreto do art. 66, I, da Carta de 1946, cuja redação, em sua principiologia, guarda similitude com a Constituição promulgada em 1988. Com efeito, não se pode, em um regime democrático, silenciar

a manifestação de um dos Poderes da República, impondo-lhe uma confinada afirmativa ou negativa. O Congresso Nacional tem o direito e o dever, e a Lei Maior não lhe nega, ao contrário, implicitamente lhe assegura, de colaborar e de exprimir sua soberana vontade: *qui potest maius, potest minu*.

Entendimento adverso conspurcaria o sentido indeclinável de unidade da Constituição. Não se agita, do ponto de vista hermenêutico, a questão da latitude de interpretação literal em face do silêncio do legislador que não previu a opinião prévia do Senado, tal qual ocorre na América do Norte – ***advice and consent***–, mas de atenção ao norte axiológico dos valores constitucionais.

Desse teor colhe-se a doutrina do eminente constitucionalista lusitano Jorge Miranda:

> todas as normas constitucionais são verdadeiras normas jurídicas e desempenham uma função útil no ordenamento. A nenhuma pode dar-se uma interpretação que lhe retire ou diminua a razão de ser. Mais: a uma norma fundamental tende ser atribuído o sentido que mais eficácia lhe dê; a cada norma constitucional é preciso conferir, ligada a todas as outras normas, o máximo de capacidade de regulamentação.
> Os preceitos constitucionais devem ser interpretados não só no que explicitamente ostentam como também no que implicitamente deles resulta. Contudo, a eficácia implícita de quaisquer preceitos deve, por seu lado, ser pensada em conjugação com a eficácia, implícita ou explícita, dos outros comandos (...)

A visão democrática do Congresso Nacional que se lhe imprimiu, tanto a Lei Fundamental de 1946 quanto a vigente Constituição Cidadã – alicerces jurídicos de mudanças e reformas institucionais – jamais excluiriam a representação política e a atuação legítima dos eleitos da Nação. Sobejam, pois, à luz do sistema de freios e contrapesos, razões de ordem jurídico-constitucional que autorizam a intervenção saneadora do Parlamento em alterar a *ratio* ou adotar condicionantes meticulosos ao texto convencional, anteriormente à intervenção confirmatória do Poder Executivo. Neste cenário, à evidência, faz-se necessária nova rodada de negociações com o plenipotenciário estrangeiro, em face de sua não anuência com as cláusulas alteradas *a posteriori* e, tal proceder, viabiliza-se nos acordos bilaterais devido à impossibilidade da retomada de discussões, no marco da Sociedade das Nações, dos tratados multilaterais.

Na última hipótese, e ainda que se da dicção constitucional se extraísse interpretação diametralmente oposta a ora defendida, no sentido de restar vedado à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal adentrar no mérito ou conteúdo material dos Tratados bilaterais ou multilaterais para alterá-los ou modificar-lhes o texto, indubitável reconhecer que a aposição de cláusulas interpretativas ou emendas ao ato internacional traduz-se na anuência parlamentar a

conteúdo diverso do originalmente pactuado; por consequência, retrata o desacolhimento congressual do *pactum* nos termos orginalmente assumidos pelo plenipotenciário. Tratando-se de **competência exclusiva** do Poder Legislativo, impedido está, o Presidente da República, de insurgir-se contra a impugnação parlamentar, seja todo ou em parte, hipótese esta que o impossibilitaria de prosseguir na assunção da obrigação no foro externo.

Outra controvérsia respeita a vinculação do Chefe do Executivo à ratificação ou adesão ao tratado, uma vez concedida a autorização parlamentar. À vista do comando constitucional inscrito no art. 49, I, é delegado ao Congresso Nacional "resolver definitivamente sobre acordos e tratados". A eventual não ratificação ou adesão redundaria, por consequência, em descumprimento à decisão parlamentar.

A questão, tal como colocada, evidencia, como anteriormente salientado, a necessidade da ação conjunta dos dois poderes políticos – Legislativo e Executivo – para a efetivação do acordo exógeno. A falta de um deles impossibilita a conclusão. Mas, a aprovação Congressual é meramente autorizativa, nunca vinculante. A ratificação é ato privativo e discricionário do Presidente da República, que em seu juízo de conveniência avaliará a intenção do

Estado brasileiro em internalizar o acordo, incorporando-o à positividade vigente.

Não quer isso significar, saliente-se, a inexigibilidade de seu cumprimento pelo Estado pactuante no âmbito da Comunidade Internacional se já estiver em vigor. Isso porque vigência internacional do tratado, vigência do tratado para o Brasil e vigência do tratado no âmbito do sistema jurídico nacional são noções distintas e que não se confundem.

Alfim, concernente às normativas mercosulinas, objeto deste capítulo, a "cooperação entre os povos para o progresso da humanidade" invocada pelo inciso IX do art. 4.º da CF, princípio regente das relações internacionais brasileiras, é alusão incipiente no que respeita às possibilidades de inserção do Estado em processos integracionistas de maneira geral, à exceção da expressa menção do parágrafo único do dispositivo *retro* à América Latina. Fora isto, a Carta Política nada menciona, pior, sequer estabelece regramentos para interlocução dos direitos internacional e nacional. Somente com a edição da Emenda Constitucional 45/2004, que introduziu o §3.º, ao art. 5.º, deu-se destaque aos Tratados de Direitos Humanos no escalonamento hierárquico das normas jurídicas.

Criticada pelos juristas, a posição omissa do legislador originário e derivado quanto à recepção de tratados foi vista como demasiado nacionalista, mormente devido a ausência de menção à

posição do ato internacional perante a positividade em vigor. Destaque-se que, quando da promulgação da *novel Lex Fundamentalis*, as reformas argentina (1994) e paraguaia (1992) ainda não haviam ocorrido, de sorte que as comparações doutrinárias foram feitas com base nas Constituições portuguesa e alemã.

Não se pode, porém, admitir que o evidente silêncio da Norma *Normarum* conduza à simples desconsideração do preceito regente do art. 4º. Trata-se de princípio programático e não mera retórica, a repercutir nos diversos dispositivos máximos; tanto os localizadores da presença brasileira na comunidade internacional quanto os disciplinadores de direitos inerentes à legalidade normativa interna. A interpretação condizente à *mens legis et legislatoris* entende-o como uma autorização expressa do Colégio Formal da Soberania para que o Estado, não só busque como promova a integração da comunidade latino-americana de nações.

A par das disposições integracionistas estruturais, relembre-se, subsiste a policronia da incorporação das normativas regionais aos ordenamentos nacionais. Dela depende a vigência simultânea instituída na sistemática mercosulina. Contudo, a ausência de parâmetros impostos aos processos de internalização do direito derivado dá azo a um sistema caótico e incapaz de oferecer previsibilidade, transparência e segurança jurídica. Ocorre que essa

desordem é consequência da ausência da supranacionalidade ou, mesmo, da atribuição de supralegalidade às normas integracionistas nos ordenamentos legais dos países membros.

Sabido que a ficção jurídica da vigência simultânea das normas regionais não detém eficácia, eis que ao serem incorporadas às ordens nacionais já podem viger sob outra roupagem jurídica ou *nomem iuris*, ocorre um esvaziamento da regulamentação do bloco, relevando, tão só, a vigência doméstica. Há, pois, uma carência de instrumentos disciplinatórios que estatuem prazos para a concretização de um efetivo ordenamento comum.

Em conclusão, a adoção de medidas implementadoras que destaquem o direito derivado do MERCOSUL e agilizem sua internalização nos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes, revela-se imperiosa e urgente, pois para além de dar concretude ao desenvolvimento do bloco, prestigiaria os ideais de integração entre Nações irmãs inspiradas pelo sonho de Bolívar que aclamou em lutas heróicas pela independência da Latina América: “Não sei como não se levantaram ainda todos estes povos e soldados ao concluírem que os seus males não vêm da guerra, mas de leis absurdas!”. Nada mais contemporâneo!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A - LIVROS

BAPTISTA, Luiz Olavo. "As instituições do Mercosul: comparações e prospectiva". In: VENTURA, Deisy (Coord.) **O MERCOSUL em movimento**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. **Constituição e relações exteriores**. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um direito comum**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2004.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Les forces imaginantes du droit: le pluralisme ordonné, les forces imaginantes du droit**. Paris: Seuil, 2006.

DELPIAZZO, Carlos. **El derecho de la integración del Mercosur**. Montevideo: Universidad de Montevideo, 1999.

DROMI SAN MARTINO, Laura. **Derecho constitucional de la integración**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. vol.1, São Paulo: Saraiva, 1990.

FURLAN, Fernando de Magalhães. **Integração e Soberania – O Brasil e o MERCOSUL**. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional**. Coimbra: Editora Almedina, 1991.

LABRANO, Roberto Ruiz Diaz. **Mercosur integración y derecho**. Buenos Aires: Intercontinental, 1998.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. **O poder de celebrar tratados – competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro.** Porto Alegre: Sergio A. Fabris, Editor, 1995.

MELLO, Celso de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1979.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. vol. 2, Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

PEROTTI, Alejandro Daniel. **Habilitación constitucional para la integración comunitaria: Estudio sobre los Estados del Mercosur**. 2ª ed. Montevideo: K. Adenauer Stiftung, 2004.

RANGEL, Vicente Marotta. **Ordenamento jurídico internacional e direito interno: a recente Constituição brasileira. In: Hacia**

un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al Profesor Manuel Díaz Velasco. Madrid: Tecnos, 1993.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

SILVA MARTINS, Ives Gandra; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**.1º vol. São Paulo: Editora Saraiva, 1988.

TORRES, Juvenal Herrera. **Bolivar, el hombre de América: presencia y Camino**. Medellín: Convivencias, 2000.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; ONUCKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo de Almeida **Internalização das Normativas do MERCOSUL**. Projeto Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia**. São Paulo: Manole, 2003.

VENTURA, Deisy. **Direito Comunitário do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

VIGNALI, Heber. **Derecho Internacional Público**. Tomo V. Montevideo: Fundación Cultura Universitaria, 1994.

XAVIER, Alberto. **Direito Tributário Internacional do Brasil: tributação das operações internacionais**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

B - PERIÓDICOS

BASTOS, Romeu Costa Ribeiro. "A Teoria dos Jogos e o MERCOSUL". **Revista Universitas Relações Internacionais - UniCEUB**, vol.9, n. 1, janeiro-junho, 2011.

DELPIAZZO, Carlos. "Armonización jurídica e incorporación de normas comunes al derecho interno en el Mercosur". **Revista de Derecho Administrativo**, n. 14, 1993.

GOMES, Luiz Flávio. "A questão da obrigatoriedade dos tratados e convenções no Brasil (particular enfoque na Convenção Americana sobre Direitos Humanos)". **Revista dos Tribunais**, n. 710, vol. 24, dezembro, 2004.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. "A incorporação das normativas mercosulinas e as Constituições dos estados-partes: o desafio das superações da normatividade estatal". **Revista Universitas Relações Internacionais - UniCEUB**, vol.9, n. 1, janeiro-junho, 2011.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; DOMINGUES, Leyza Ferreira; RIBEIRO, Elisa de Sousa. "A adesão da

Venezuela ao MERCOSUL. O manifesto da expansão integracionista". **Revista de Informação Legislativa do Senado**, n. 177, janeiro-março, 2008.

VENTURA, Deisy; Gallicchio, Eduardo, Schiavone, Hector. "En torno al Tas". **Revista Uruguayaza de Derecho Constitucional y Político**, n. 44, 2003.

C - NORMAS

ALADI. **Tratado de Montevidéu.** *Institui a Associação Latino-americana de Integração (ALADI)*. Montevideu, 12 de agosto de 1980.

ARGENTINA. **Constituição Nacional da República da Argentina de 1994**. Buenos Aires: Congresso Nacional, 1994.

BRASIL**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.480– MC/DF**. Relator Ministro Celso de Mello RTJ 179/493-496. Brasília: STF, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1946.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/1969**. Brasília: Congresso Nacional, 1969.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. **PDC nº 367/96**. *Acordo sobre a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos celebrado com o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.* Brasília: MRE, 1996.

BRASIL. **PDC nº 366/96**. *Acordo sobre a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos celebrado com o Governo da República do Chile*. Brasília: MRE, 1996.

BRASIL. **PDC nº 348/96**. *Acordo sobre a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos celebrado com a Confederação Suíça*. Brasília: MRE, 1996.

BRASIL. **PDC nº 365/96**. *Acordos sobre a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos celebrado com o Governo da República Portuguesa*. Brasília: MRE, 1996.

BRASIL**. Agravo Regimental em Carta Rogatória n° 8.279.** Rel. Ministro Celso de Mello,DJE de 10 de agosto de 2000.

BRASIL. **Agravo de Instrumento em Agravo Regimental nº 601.832**. Relator Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJE de 3-4-2009. Brasília: STF, 2009.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 766,** de 16 de outubro de 2003. *Promulgou o Acordo formalizado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre*

Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação da Ucrânia em Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara. Brasília: Congresso, Nacional, 2003.

BRASIL**. Recurso Extraordinário nº 466.343**. Relator Ministro Cezar Peluso, DJE de 5-6-2009. Brasília: STF, 2009.

BRASIL. **Resolução nº. 1 do Congresso Nacional**, de 24 de julho de 2007. *Dispõe sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, sua composição, organização e competências*. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

BRASIL. **Resolução nº. 1 do Congresso Nacional**, de 07 de junho de 2011. *Dispõe sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, sua composição, organização e competências*. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

BRASIL. **Mensagem nº 10/95 – Câmara dos Deputados – Projeto de Decreto Legislativo nº 348-C, de 1996**. Brasília: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, 1996.

BRASIL. **Mensagem nº 10/95 – Câmara dos Deputados – Projeto de Decreto Legislativo nº 348-C, de 1996**. Brasília: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, 1996.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.**

BRASIL. **Resolução RDC/ANVISA nº 12**, de 10 de janeiro de 2001.

BRASIL. **Resolução ANATEL nº 336**, de 02 de maio de 2003.

ESPANHA. **Constituição da Espanha de 1978**. Madri: Congresso dos Deputados, 1978.

FRANÇA. **Constituição da França de 1958. V República**. Paris: Senado, 1958.

MERCOSUL. **Decisão CMC nº 10/93**. *Adoção de normas da Basiléia*. Colônia, 17 de janeiro de 1994.

MERCOSUL. **Decisão CMC nº23/00**. *Incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes. Buenos Aires, 29 de junho de 2000.*

MERCOSUL. **Decisão CMC nº 20/02**. *Aperfeiçoamento do sistema de incorporação da normativa MERCOSULao ordenamento jurídico dos Estados Partes. Brasília, 06 de dezmebro de 2002.*

MERCOSUL. **Decisão CMC nº 22/04**. *Vigência e aplicação das normas emanadas dos órgãos com capacidade decisória do MERCOSUL.Puerto Iguazú, 07 de julho de 2004.*

MERCOSUL. **Decisão CMC nº. 23/05**. *Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Montevidéu, 8 de dezembro de 2005.*

MERCOSUL. **Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL.** Caracas, 4 de julho de 2006.

MERCOSUL. **Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsias.** Brasília, 17 de dezembro de 1991.

MERCOSUL. **Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL**. Olivos, 18 de fevereiro de 2002

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**. Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Assunção, 26 de março de 1991.

PARAGUAI. **Constituição Nacional da República do Paraguai de 1992**. Assunção: Congresso, 1992.

URUGUAI. **Comisión Especial de Reforma de la Constitución de la República**. **Distribuído 2510, Carpeta nº 1300**. Montevideu: Senado, 1993.

URUGUAI. **Constituição da República Oriental do Uruguai de 1996**. Montevidéu: Câmera de Senadores, 1996.

URUGUAI. **LJU**. **Caso nº 11.631**, t.102, 1991.

VENEZUELA. **Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999**. Caracas: Assembléia Constituinte, 1999.

D - OUTROS TEXTOS

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. **“**Incorporação direta das normas Mercosul pelos ordenamentos jurídicos dos Estados

Partes". **Seminário Internacionalização de Normas do MERCOSUL. Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmera dos Deputados, 2004. Disponível em <www.camara.gov.br/mercosul>. Acesso em 05/06/2013.

MIZUTANI, Larissa Caetano. **Direito da integração: a transitoriedade jurídica no MERCOSUL**. Relatório de Iniciação Científica (Graduação em Direito). Brasília: UniCEUB, 2006.

REIS, Rafael Nascimento. **Mercosul: soberania e supranacionalidade**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Brasília: UniCEUB, 2006.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

\



Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha é Ministra Presidente do Superior Tribunal Militar e professora do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Post-doc em Direito, doutora em Direito Constitucional, mestra em Ciências Jurídico-Políticas e especialista em Direito Constitucional.



Eduardo Ribeiro Galvão é advogado atuante na área empresarial e professor universitário. Especialista pós-graduado *lato sensu* em Direito, Estado e Constituição. Atualmente é pós-graduando *stricto sensu* no Mestrando em Direito das Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

SOBRE OS AUTORES



Carolina Nogueira Lannes é Vice-Consul do Brasil na Mauritânia e ex-assessora da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

COLEÇÃO

Comunicação & Políticas Públicas

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), está à frente do selo coleção "Comunicação & Políticas Públicas" e recebe propostas de livros a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período.

O texto deverá ter uma extensão de no mínimo de 40 laudas e no máximo 90 laudas configuradas obrigatoriamente em espaçamento 1,5, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas em arquivos separados, de maneira que ao longo do texto do livro sejam apenas indicados os espaços onde serão inseridas. As imagens deverão ser nomeadas e numeradas conforme os espaços indicados no texto.

A submissão do livro deverá ser realizada por meio do envio online de arquivo documento (.doc) em Word for Windows 6.0 ou versão mais recente. O autor ou autores devem encaminhar para o e-mail nupsbooks@gmail.com três arquivos: a) formulário de

identificação do autor e da obra, b) livro com sumário no formato Word for Windows 6.0 ou versão mais recente, e, c) via escaneada de carta de autorização assinada pelo (s) autor (es) atestando que cede(m) seus direitos autorais da obra para a editora da Universidade Federal de Roraima.

ENDEREÇO DE CORRESPONDÊNCIA

Coleção "Comunicação & Políticas Públicas"

Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS)

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Campus Paricarana

Bloco 1. Sala 179. Av. Cap. Ene Garcez, n. 2413.

Bairro Aeroporto. Boa Vista, RR.

 + 55 (95) 8116-5199 /  nupsbooks@gmail.com

 www.livroeletronico.net